

Ein „CO₂-Mindestpreis“ ist nicht sinnvoll machbar und auch nicht im Allgemeinwohlinteresse!

1. Politische Relevanz

Seit einiger Zeit wird von einigen Akteuren im Bereich Klimaschutzpolitik die Einführung eines „CO₂-Mindestpreises“ vorgeschlagen bzw. gefordert. U.a. fordert dies auch die neue französische Regierung von Staatspräsident Macron. Auch in den Bundestagswahlprogrammen von SPD und Grünen waren entsprechende Forderungen enthalten. Während die SPD dazu allerdings lediglich Verhandlungen zu dessen Einführung auf EU-Ebene aufnehmen wollte, forderten die Grünen sogar auch eine rein nationale Einführung in Deutschland. Nicht überraschend ist daher, das von den Grünen nahestehenden Kreisen für die anstehenden Verhandlungen zur Bildung einer Jamaika-Koalition die Aufnahme der Einführung eines „CO₂-Mindestpreises“ in die Koalitionsvereinbarung gefordert wird. Dagegen steht aber die ausdrückliche Ablehnung eines solchen staatlichen Eingriffes in die freie Marktpreisbildung durch die FDP. Was hat es mit einem „CO₂-Mindestpreis“ nun auf sich und wie ist er zu bewerten?

2. Was ist überhaupt ein „CO₂-Mindestpreis“?

So ungenau bereits der Begriff ist, so ungenau sind auch die Forderungen danach und deren Begründungen.

Zunächst einmal geht es gar nicht um einen Preis für CO₂, sondern um die Emission von CO₂ und ganz genau genommen auch noch nicht einmal darum, sondern um die Berechtigung eine bestimmte Menge an CO₂ emittieren zu dürfen. Entsprechende explizite Berechtigungen gibt es in Deutschland nur im Rahmen des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS) seit 2005. Vorher gab es und außerhalb des EU-ETS gibt es keinen „Preis“ für die Emission von CO₂. Die Forderungen beziehen sich daher zunächst auch nur für die Emissionsrechte des EU-ETS (EU Allowances = EUA). Für diese soll der „Mindestpreis“ gelten.

Der Preis der EUA bildet sich derzeit „frei am Markt“ zunächst auf den Primärmärkten, d.h. bei den fast täglich stattfindenden Versteigerungen von EUA im Auftrag der EU-Mitgliedsstaaten oder der EU-Kommission auf verschiedenen Börsen wie z.B. auf der EEX in Leipzig. Anschließend werden die EUA auch auf sogenannten Sekundärmärkten gehandelt, teilweise ebenfalls an Börsen und zum Teil auch bilateral über Emissionsrechte-Händler. Die Preisbildung auf den beiden Märkten beeinflusst sich dabei natürlich gegenseitig, so dass die Marktpreise nie groß voneinander abweichen können.

Die Höhe des Marktpreises hängt dabei primär vom Verhältnis von Angebot und Nachfrage ab, also der „Knappheit“ der EUA. Wesentlich ist hier nicht nur die derzeitige sondern auch die von den Marktteilnehmern zukünftig erwartete Knappheit. Da das Angebot bisher für bestimmte Zeiträume von 5 bzw. 8 Jahren vorab gesetzlich und damit rechtlich verbindlich staatlich festgelegt wurde, konnte sich eine Änderung des Knappheitsgrades nur durch Veränderung der Nachfrage überwiegend in Abhängigkeit von Wetter- und Konjunkturlage bzw. deren Erwartung ergeben. Im Wesentlichen bedingt durch die Weltwirtschaftskrise war nun die Nachfrage nach EUA deutlich geringer als ursprünglich erwartet. Der Marktpreis hat sich folgerichtig auch auf ein deutlich geringeres als ursprünglich erwartetes Niveau entwickelt.

Dieses niedrige EUA-Preisniveau ist einigen Akteuren im Klimaschutzbereich aus unterschiedlichen Gründen ein Dorn im Auge und soll nun durch staatliche Festlegung eines EUA-Mindestpreises deutlich erhöht werden. Aber wie soll dies erfolgen und auf welchen Mindestpreis? Zu diesen beiden entscheidenden Aspekten zur Bewertung der Forderung schweigen sich die Wahlprogramme von SPD und Grünen aber aus.

3. Wie soll ein CO₂-Mindestpreis eingeführt werden?

Von den einen Mindestpreis fordernden o.a. Klimaschutz-Akteuren werden zur Art seiner Einführung derzeit zwei Alternativen vorgeschlagen:

Alternative 1: Mindestpreis bei staatlichen EUA-Versteigerungen

Da die Staaten derzeit an der Preisbildung über den Primärmarkt beteiligt sind, wird u.a. von der französischen Regierung vorgeschlagen, für die staatlichen Versteigerungen der EUA einen Mindestpreis vorzugeben. Wird der bei der Versteigerung nicht erreicht, soll die Versteigerung abgebrochen und die EUA-Menge nicht ausgegeben, sondern bei späteren Versteigerungen erneut angeboten werden.

Ein solches Vorgehen ist aber derzeit mit EU-Recht nicht vereinbar, da die diesbezügliche EU-Versteigerungsverordnung einen verbindlichen Versteigerungskalender vorgibt und die Möglichkeit von Verschiebungen nicht vorsieht. Etwaige Verschiebungen müssten vorher auf EU-Ebene rechtlich beschlossen werden. Im Alleingang kann ein EU-Staat also einen Mindestpreis gar nicht einführen.

Aber auch wenn entsprechend motivierte Verschiebungen von EUA-Versteigerungen EU-rechtlich möglich gemacht würden, könnte damit, anders als es die Vorschlagenden erwarten, die Preisbildung nicht wirklich erhöht werden, insbesondere nicht, wenn der Mindestpreis nicht auf EU-Ebene für alle staatlichen Versteigerungen verbindlich vereinbart wird. Denn wann würde ggf. bei einer Versteigerung der Mindestpreis nicht erreicht werden? Dies würde immer dann und solange passieren, wie die Nachfrager nach EUA diese anderweitig zu niedrigeren Preisen erwerben können – auf dem Sekundärmarkt und ggf. bei Versteigerungen anderer Staaten ohne diesen Mindestpreis. Wenn Deutschland also allein einen Mindestpreis für seine zu versteigernden EUA-Mengen festlegen würde, hätte dies nur den Effekt, dass Deutschland solange keine EUA versteigern und somit auch keine Versteigerungserlöse mehr erzielen würde, bis der Marktpreis auf die Höhe des Mindestpreises gestiegen ist. Dies dürfte zwar etwas früher erfolgen, als ohne einen deutschen Mindestpreis, dafür dürfte der Marktpreis dann aber länger auf dem Niveau des Mindestpreises verharren und nicht weiter ansteigen, und zwar solange bis die angesammelten deutschen EUA alle versteigert worden sind. Insgesamt würde sich das Preisniveau somit über den gesamten Zeitraum betrachtet nicht wesentlich verändern.

Die Auswirkungen auf die Preisbildungsentwicklung sind dabei natürlich umso geringer, je geringer die Versteigerungsvolumen mit Mindestpreis sind. Wenn nur Deutschland einen Mindestpreis einführen würde, dürften die Auswirkungen fast völlig vernachlässigbar sein.

Ohne eine Erhöhung der Marktpreisbildung treten aber die von den Befürwortern eines Mindestpreises erhofften Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation der verschiedenen Energieträger aber nicht ein. Die Kohlestromerzeugung würde nicht teurer und nicht reduziert. Erdgas hätte keine Verbesserung seiner Wettbewerbssituation und die Erneuerbaren Energien keine Reduzierung ihres Subventionsbedarfes.

Alternative 2: indirekter Mindestpreis durch zusätzliche CO₂-Steuer

Einige Befürworter eines CO₂-Mindestpreises behaupten, dass dies durchaus EU-rechtlich möglich sei und verweisen dazu auf Großbritannien, das ja schon seit einigen Jahren einen CO₂-Mindestpreis eingeführt habe. Sie übersehen dabei, dass es zwar dort der Bezeichnung nach einen „Carbon floor price“ gibt, tatsächlich ist die Preisbildung der EUA aber nicht ange-tastet worden. Die EUA kosten in Großbritannien genauso viel wie in den anderen EU-Staa-ten. Es ist aber eine zusätzliche CO₂-Steuer für die Stromerzeugung aus fossilen Energieträ-gern eingeführt worden, die die Kohlekraftwerke besonders stark belastet. Da das Steuerer-hebungsrecht bei den Mitgliedsstaaten liegt, war dies auch formal zulässig, auch wenn es dem Sinn des EU-ETS widerspricht. Die Idee dabei war, dass die Höhe dieser Steuer jährlich so festgelegt wird, dass sie zusammen mit dem Preis der EUA zusammen den Mindestpreis ergibt. Da die Höhe der Steuer aber jeweils für zwei Fiskaljahre festgelegt werden musste, war das Problem dabei zu wissen, wie der Preis der EUA in den kommenden Jahren sein wird. Und was ist überhaupt „der“ EUA-Preis. Der durchschnittlich erzielte Preis bei den Ver-steigerungen der EUA, nur der von Großbritannien oder von allen EU-Staaten und ggf. men-gengewichtet, mit oder ohne Berücksichtigung des Sekundärmarktes oder der Preis an den Terminbörsen für diese Jahre? Es zeigte sich zudem, dass die Prognosen des EUA-Preises stark von der späteren Realität abwichen. Zudem waren die Schwankungen im Laufe eines Jahres viel stärker als erwartet. Außerdem waren die Einkaufspreise der EUA für die verschie-denen Kraftwerksbetreiber unterschiedlich, je nachdem wann sie welche Mengen zu welchen Preisen am Markt erworben hatten. Wenn tatsächlich sich einmal aus EUA-Preiss und CO₂-Steuer der politisch gewollte CO₂-Mindestpreis ergab, war dies reiner Zufall. Das System funktionierte nicht und wurde im Laufe der Zeit stark verändert. Nur der Name blieb unverän-dert. Inhaltlich ist aus einem Mindestpreis aber ein Steuerhöchstsatz geworden, um den Wettbewerbsnachteil der britischen Stromerzeuger im EU-Binnenmarkt zu begrenzen.

4. Wie hoch soll der CO₂-Mindestpreis sein?

Im Wahlprogramm der Grünen wird nur ausgeführt, dass derzeit die EUA „viel zu billig“ seien. Dem Ausstoß von Treibhausgasen soll „endlich ein Preis gegeben werden, der die ökologische Wahrheit sagt“. Durch den Mindestpreis sollen sich „Investitionen in Klimaschutz betriebswirtschaftlich lohnen und planbarer werden“. Erläuterungen, an Hand welcher Krite-rien festgestellt wird, wann ein Preis die „ökologische Wahrheit sagt“ oder bis zu welch einem Preis er „zu billig“ sei, werden nicht gegeben. In Gesprächen wird dann häufig auf das ein oder andere Gutachten des Öko-Instituts, des WWF oder von einigen Professoren ver-wiesen. Von diesen werden in der Regel aber gar kein Preis sondern eine Preisspanne ge-nannt, die von 25-30 Euro bis zu 50 Euro reichen. Wenn man bei den seriöseren Umweltöko-nomen konkret nachfragt, warum gerade 25 oder 30 Euro und nicht 23 oder 32 oder 27,46 Euro, dann wird ehrlicher weise eingeräumt, dass die Mindestpreisbestimmung ableitet wor-den ist von den vermuteten Kosten zukünftiger THG-Vermeidungstechnologien, insbesonde-re von erneuerbaren Energien. Die seien natürlich mit Unsicherheiten behaftet und ließen sich daher nur in ungefähren Preisspannen berechnen. Der Mindestpreis entpuppt sich also Preisschwelle, bei der bestimmte derzeit nicht wirtschaftliche Emissionsvermeidungstechno-logien wirtschaftlich werden. Und die Forderung nach einem Mindestpreis entpuppt sich als Forderung nach indirekten Subventionen für bestimmte Technologien. Die weitere direkte massive Subventionierung der Erneuerbaren Technologien erweist sich zunehmend als politisch nicht mehr aufrecht zu erhalten. Dann muss halt eine politisch geschicktere, eine indirekte Subventionierung her. Denn die Belastung von Konkurrenten mit staatlichen Sonderkosten ist nichts anderes als eine indirekte Subventionierung der davon nicht Belasteten.

Dass weder die SPD noch die Grünen eine konkrete Zahl für den Mindestpreis nennen, liegt also daran, dass auch sie gar nicht wissen, wie sie eine konkrete Zahl sachlich überzeugend begründen können. Jede genannte exakte Zahl wäre daher angreifbar und könnte entweder als politisch willkürlich oder als lediglich den Profitinteressen bestimmter Technologieanbieter dienend gebrandmarkt werden. Und wer will schon als simpler Lobbyist für eine bestimmte Industriesparte bloßgestellt werden!

5. Ein Mindestpreis für Emissionsrechte widerspricht dem Sinn und Zweck eines Systems handelbarer Emissionsrechte und ist nicht im Allgemeinwohlinteresse!

Aber selbst wenn es auf die eine oder andere Weise möglich wäre, tatsächlich einen „CO-Mindestpreis“ einzuführen, er widerspricht dem Sinn und der Aufgabenstellung eines Systems handelbarer Emissionsrechte.

Mit einem solchen System sollen zwei Ziele erreicht werden. Erstens soll die Einhaltung einer maximalen Emissionsmenge sicher erreicht werden und zweitens soll dies mit möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Dies wird nur dann erreicht, wenn zur Einhaltung des Mengenzieles nur die spezifisch kostengünstigsten Emissionsvermeidungsmöglichkeiten realisiert werden und alle Möglichkeiten mit höheren spezifischen Kosten nicht realisiert werden. Denn mit jeder realisierten Maßnahme mit höheren Kosten wird eine mit niedrigeren nicht realisiert und die volkswirtschaftlichen Kosten erhöhen sich um diese Differenz, ohne dass dadurch der Klimaschutz erhöht und ein Nutzen für die Allgemeinheit entsteht. Diese unnötig verbrauchten volkswirtschaftlichen Ressourcen stehen dann anderen ebenfalls wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben wie Bildung, Forschung, Soziales u.ä. nicht zur Verfügung.

Wer zu hohe Kosten hat, muss sich anstrengen, auf die eine oder andere Weise seine Kosten zu senken. Wer dies nicht zu Stande bringt, kommt in einer Marktwirtschaft richtigerweise auch nicht zum Zuge. Diese Wirkweise ist auch der Grund für die zweifelsfreie Überlegenheit einer marktwirtschaftlichen gegenüber einer zentralplanwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Sich diesen Zwang dadurch entziehen zu wollen, dass mit großem Werbeaufwand staatliche Eingriffe gefordert werden, die Kosten der Konkurrenten zu erhöhen oder deren Produktion sogar ganz zu verbieten (Kohlestromerzeugung), ist illegitim und widerspricht dem Allgemeinwohlinteresse.

Jürgen Hacker

Vorsitzender des Bundesverbandes Emissionshandel und Klimaschutz (bvek) e. V.,

Berlin, 17.10.2017